

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIVa. LEGISLATURA
PRIMER PERIODO

COMISION DE
ASUNTOS ADMINISTRATIVOS

DISTRIBUIDO Nº 330 DE 1995

SIN CORREGIR
POR LOS ORADORES

AGOSTO DE 1995

LEY ORGANICA DEL MINISTERIO PUBLICO Y FISCAL

Versión taquigráfica de la sesión de la Comisión
del día 16 de agosto de 1995

A S I S T E N C I A

Preside	: Senadora Susana Dalmás
Miembros	: Senadores Alberto Cid, Ignacio Posadas y Wilson Sanabria
Invitados especiales	: Ministro y Subsecretario de Educación y Cultura, contador Samuel Lichtensztejn y Antonio Guerra Caraballo, Fiscal de Corte, doctor Rafael Robatto Calcagno
Secretaria	: Reina Frías
Ayudante	: Teresa Macías

ar.

SEÑORA PRESIDENTA.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 4 minutos)

Tenemos el agrado de recibir al señor Ministro de Educación y Cultura, Contador Lichtensztejn; al Subsecretario, señor Guerra y al Fiscal, señor Robatto, a los efectos de plantearles algunas inquietudes surgidas a raíz de situaciones concretas de designación de Fiscales. Las mismas fueron formuladas, principalmente, por el señor Senador Mallo, quien lamentablemente hoy no está presente.

Queríamos tener un intercambio de ideas con el señor Ministro de Educación y Cultura, sobre todo en lo atinente a los instrumentos disciplinarios aplicables en relación con ciertos actos y conductas. En varias ocasiones, se ha manifestado la existencia de dificultades en ese sentido y por ello deseamos conocer la opinión de ese Ministerio.

En caso de que llegue el señor Senador Mallo, quizá pueda manifestar alguna otra inquietud.

SEÑOR MINISTRO.- En primer lugar, agradezco la invitación que nos hicieran llegar.

Dadas las características del tema, su naturaleza técnica y la autonomía del Fiscal del Corte, quisiera solicitar al Doctor Rafael Robatto que hiciera una exposición general sobre este asunto.

SEÑOR ROBATTO.- El tema del régimen disciplinario de los Magistrados del Ministerio Público no incluye a los funcionarios técnicos o administrativos,que se manejan por el régimen común de responsabilidad administrativa. Dicho régimen --que abarca a los Fiscales Letrados de Montevideo, del interior y también a los adjuntos-- es similar al de los Jueces. La Ley Orgánica del Ministerio Público determina que el régimen de faltas, sanciones y correctivos se remita a la Ley Orgánica del Poder Judicial; de manera que existen disposiciones expresas que establecen que cuando haya que examinar las responsabilidades de los Fiscales, es necesario remitirse a ella. Esa Ley plantea la hipótesis de faltas o irregularidades que determinen la responsabilidad

administrativa del Magistrado Judicial y, por remisión, del Magistrado Fiscal. A su vez, establece el conjunto de sanciones a que se verían sometidos. Además, existen algunas normas --como por ejemplo las del Código General del Proceso-- que refieren a la responsabilidad administrativa en los casos en que los dictámenes se demoren, en que se falle con fraude o dolo o en que existan errores manifiestos. Es decir que hay hipótesis en que la autonomía técnica de la que gozan tanto los Jueces como los Fiscales, puede ser pasible de responsabilidad administrativa. Se trata, por ejemplo, de los casos de error manifiesto, que es el error patente o burdo, que genera --repito-- esa responsabilidad.

También en esa Ley se establecen obligaciones que determinan el deber de asistencia diaria al despacho, el del decoro en la conducta con los subordinados, el de abstenerse a emitir juicios con sus jerarcas sobre los casos que tiene en su conocimiento, etcétera. De manera que hay algunas normas particulares para el Ministerio Público, pero que no son ajenas a las del Poder Judicial, en cuanto a sus Magistrados.

Ahora bien, el procedimiento es el común que determina el Decreto Nº 500 en materia de sumarios administrativos.

Con respecto a la potestad de aplicar las sanciones --naturalmente, luego del correspondiente sumario y del ejercicio de la defensa--, el Fiscal de Corte tiene la facultad de amonestar, censurar y apercibir, e incluso, por una delegación del Ministerio, puede imponer sanciones de hasta cinco días. De acuerdo con la Constitución de la República, el Ministerio tiene la facultad de sancionar, pero la ha delegado, con un máximo de hasta 5 días, a la Fiscalía de Corte. Las demás sanciones, como por ejemplo suspensiones, traslados a cargos de menor jerarquía, pérdida del derecho de ascenso, e incluso la máxima, o sea la destitutoria, por imperio de la Constitución están en manos del Poder Ejecutivo.

Ese es, a grandes rasgos, el sistema disciplinario del Ministerio Público. No tiene otras características que lo distingan del de los Jueces y a ese marco están sometidos tanto los funcionarios como la Fiscalía de Corte, ya que

existe una Superintendencia Correctiva que actúa sobre los Fiscales con las limitaciones que ya he expuesto.

Naturalmente, se podría profundizar en el tema, pero como no sabemos en qué consiste el planteamiento, hemos expresado, en forma general, cómo se desempeña el Ministerio Público en materia disciplinaria.

SEÑOR POSADAS MONTERO.- La inquietud sobre este tema provenía del señor Senador Mallo. Personalmente, debo decir que no he tenido oportunidad de hablar con él para conocer exactamente cuál es su preocupación; sin embargo, tengo la impresión de que, por lo menos, uno de los temas sobre los cuales él deseaba tener más información es la forma en que todo el andamiaje teórico funciona en la práctica, es decir, si se trata de un esquema que cumple las finalidades para las cuales fue creado o, como sucede tantas otras veces, la teoría difiere de la práctica. A mi parecer, de lo que se trata es de saber si con ese esquema normativo la jerarquía del Ministerio Público tiene los instrumentos necesarios para llevar adelante una tarea que es muy delicada y específica, o si hay espacio para mejorar ese andamiaje a través de la colaboración del Poder Legislativo. Es decir, ¿hay realmente cosas a pulir, a mejorar, a modificar, que puedan lograr la transformación del andamiaje del Ministerio y convertirlo en un instrumento más idóneo para el Poder Ejecutivo y para el Fiscal de Corte? Tal vez para hablar de esta cuestión los invitados se sientan más libres sin la formalidad de la toma de la versión taquigráfica.

SEÑOR ROBATTO.- Naturalmente, en la práctica, la actividad fiscalizadora de la Fiscalía de Corte es muy limitada. En lo que refiere a la conducta y disciplina de los integrantes del Ministerio Público, cabe señalar que dicha Fiscalía actúa cuando recibe denuncias --fundamentalmente por escrito-- de situaciones irregulares. Muchas veces, estas denuncias son infundadas; en los casos en que no lo son, se pasa a ejercer la potestad disciplinaria.

Es preciso manifestar que la Fiscalía de Corte no posee los medios necesarios para recorrer el país y verificar el cumplimiento de la asistencia diaria, de los plazos para dictaminar, etcétera. Ese control no se puede realizar

porque no se cuenta con los medios para ello. En algún momento se habló de una Inspección de Fiscalías que pudiera ejercer debidamente la Superintendencia Correctiva; sin embargo, eso no se concretó.

Reitero, pues, que la Fiscalía de Corte actúa cuando se plantean casos concretos de situaciones irregulares en el servicio, que ameriten su intervención. A veces, se solicitan informes al Fiscal o al denunciado, se ejerce una actividad indagatoria o de investigación administrativa y se instruyen sumarios. Realmente, esto último se ha tenido que hacer muchas veces con determinadas carencias. Hacer un sumario en el interior, por ejemplo, supone enviar un sumariante, lo que acarrea, a su vez, problemas relacionados con el transporte y con el viático. De manera que existen limitaciones en el ejercicio de la potestad de vigilancia.

La Fiscalía de Corte no puede saber lo que está pasando en la Fiscalía de Cerro Largo si no se denuncia ningún hecho irregular. De manera que su actividad como vigilante de la corrección de la actuación fiscal siempre depende de las denuncias que se formulen. En esa materia, creemos que sería ideal tener un Inspector de Fiscalía --una vez más recuerdo a los señores Senadores que en una oportunidad se habló de crear un cargo presupuestal-- que recorriera el país, pero ello no sólo implicaría el costo del cargo, sino también el del traslado del funcionario.

Por consiguiente, sería interesante pensar en este punto, pero debemos dejar muy claro que no podemos llevar a cabo debidamente esa tarea por nuestra cuenta, y tampoco puedo hacerlo personalmente, porque no tengo funcionarios ni tiempo para ello. No es posible cumplir correctamente la vigilancia, ni siquiera en Montevideo.

Ahora bien: en cuanto a esa posibilidad que señalaba el señor Senador Posadas Montero con respecto a que la Ley me facultaría a realizar propuestas de designaciones, confieso que me parece que el mejor régimen para la elección del fiscal es el concurso. En la Fiscalía hemos cubierto cargos técnicos mediante ese sistema y la experiencia realmente ha sido muy buena, ya que se ha reclutado gente muy valiosa. Cabe acotar que estos concursos han sido realizados por el

Instituto de Derecho Procesal, que es una dependencia de la Facultad de Derecho.

Deseo señalar que siempre la elección de una persona, naturalmente, conlleva cierta subjetividad. Esto es así porque siempre se trata de optar por la persona más preparada, que demuestre más capacidad y responsabilidad funcional. Sin embargo, debido a mi experiencia ya larga como Jefe del Ministerio Público, ejerciendo ese derecho de propuesta, puedo decir que es preferible que las designaciones se realicen por concurso. En estos momentos, en países como Brasil, Argentina y Paraguay, prevén en su Constitución el sistema de concurso como forma de ingreso a la Magistratura. Obviamente, pueden haber mejores candidatos que los que hemos propuesto, pero tengo la conciencia tranquila porque, por lo general, he sugerido a los técnicos que más conozco dentro del Ministerio Público. Por supuesto, algunas veces me he equivocado, pero naturalmente todos estamos sujetos a la posibilidad de cometer errores, sobre todo, cuando se trata de la designación de más de 80 miembros del Ministerio Público. No obstante, en la mayoría de los casos he hecho una buena elección.

SEÑOR CID.- Si no entendí mal los criterios de proposición de fiscales en ausencia de una denuncia se basan, entonces, en un elemento objetivo que es el curso de la antigüedad, con un componente subjetivo que es la calificación realizada por el Fiscal de Corte.

SEÑOR ROBATTO.- Diría, más que nada, en la antigüedad.

SEÑOR CID.- Pero no existe un criterio objetivo de evaluación de la función. En algún momento, en esta Comisión, discutimos acerca de la falta de criterios objetivos porque nosotros proponemos al Plenario nombres para ser votados y, realmente, salvo la confianza que como es obvio depositamos en el Fiscal de Corte --ya que damos por descontado sus esfuerzos que ha sido la constante a lo largo de toda su carrera--, teniendo en cuenta lo expresado por él en cuanto a que puede haber cometido errores, como Legisladores podríamos estar ampliándolos.

El ánimo de esta reunión también apuntaba a la

posibilidad de que como Cuerpo Legislativo, podamos colaborar en la búsqueda de criterios más objetivos o más imparciales --aunque no quiero decir que los utilizados hasta ahora sean parciales-- para la propuesta de fiscales. En esto creo interpretar la inquietud del señor Senador Mallo, en cuanto a encontrar puntos de vista más sencillos en los que, inclusive, se podría tener expresada numéricamente la calificación de una persona.

Concretamente, me gustaría saber si el señor Robatto tiene alguna propuesta en este sentido.

SEÑOR ROBATTO.- Este tema es muy interesante y ya ha sido planteado porque, inclusive, los funcionarios técnicos --cabe señalar que están agrupados en una asociación de funcionarios técnicos-- muchas veces han reclamado la creación de una norma modificativa de la Ley Orgánica que los ubique a ellos en la carrera con derecho a acceder a los cargos de Magistrado. La Ley Orgánica del Ministerio Público establece la siguiente jerarquía: Fiscal de Corte, Fiscal Letrado de Montevideo, Fiscal Letrado suplente, Fiscal Letrado Departamental y Fiscal Letrado adjunto. Estos funcionarios han solicitado, en algún momento, ser incluidos en este orden jerárquico y tener derecho, por lo menos en un porcentaje, a que se los tenga en cuenta para futuras designaciones de Fiscales. Sin embargo, hay una norma constitucional que faculta al Poder Ejecutivo a proponer los nombres para la elección de Fiscales. Esto significa que no está limitado por una norma legal que establezca que tiene que optar por tal técnico para que ingrese en la carrera de Fiscal. Aquí habría un problema constitucional para el cual sería necesario crear una norma legal que determinara pautas y criterios de selección, de modo que no se coarte la libertad que la Constitución le otorga al Poder Ejecutivo para proponer al Poder Legislativo las personas a designar.

Lo ideal sería, entonces, fijar criterios objetivos --debe tenerse en cuenta que cuando se propone un técnico quedan ocho o diez desconformes-- pero pienso que no debe rozarse la facultad constitucional que tiene el Poder Ejecutivo limitándolo en sus atribuciones.

Como dije antes, los técnicos han insistido en ese

derecho a que se los contemple inclusive en un tanto por ciento de las futuras designaciones. Al respecto, pienso que los abogados técnicos del Ministerio Público están más habilitados por su experiencia adquirida en su función, ya que en algunas oportunidades ejercen el Ministerio Público por cuanto tienen que asistir a las audiencias, tanto civiles como penales, representando a los Fiscales. De este modo, a través de sus jerarcas, puede advertirse su capacidad o quién es bueno o quién es mejor. Es en base a estos elementos que nos manejamos en el derecho de proposiciones que nos confiere la Ley, aunque como ya señalamos nuestra decisión también está teñida de cierta subjetividad. Por todo esto, consideramos que el sistema ideal es el concurso.

Naturalmente, en nuestro sistema o, mejor dicho, en nuestra Constitución, no existe el Ministerio Público, cuando muy pocas Constituciones del mundo lo ignoran. Precisamente, las de Brasil, Argentina y Paraguay, que son la referencia más moderna, tienen un Capítulo respecto al Ministerio Público, en el que inclusive se establece cómo se seleccionan sus integrantes, así como su autonomía financiera, lo cual es muy importante para el funcionamiento del servicio. Inclusive, en la Argentina se habla de autarquía financiera. Por ello, la aspiración de los Fiscales es que el Ministerio Público sea un Organismo del 220 de la Constitución como forma de obtener esa independencia de recursos. Pero, reitero, nuestra Constitución ignora al Ministerio Público.

SEÑOR CID.- Precisamente, en momentos en que se habla de un trámite de reforma constitucional, se podría aprovechar para plantear una iniciativa concreta.

SEÑOR ROBATTO.- En efecto, porque estas tres Constituciones modernas a las que hacía referencia, contienen un Capítulo dedicado al Ministerio Público y en todas se habla del concurso como sistema de ingreso.

SEÑORA PRESIDENTA.- De todas maneras, cualquier norma legal que se pudiera elaborar estaría colisionando con esa potestad constitucional a que se hacia referencia .

SEÑOR ROBATTO.- La única referencia que hace la Constitución al Ministerio Público es en cuanto a la designación de sus

integrantes, ya que establece que el Poder Ejecutivo habrá de proponer y que el Senado por mayoría aprobará su nombramiento. Hay un Capítulo relacionado con la Procuraduría del Estado dentro del Contencioso Administrativo, pero no hay nada sobre el Ministerio Público. A mi entender, ésta es una omisión cuya resolución en este momento es impostergable, pero insisto en que es un tema de orden constitucional.

SEÑOR CID.- Considero que, tal vez, podríamos buscar alguno de los mecanismos que el Doctor Robatto propone en el Presupuesto, a efectos de ver si es factible la implementación de un sistema que les permita a ustedes cumplir cabalmente con sus cometidos y, a nosotros, reflexionar con tranquilidad acerca de las inquietudes que han planteado a esta Comisión.

Sabemos que este Presupuesto va a ser un poco constreñido, pero de todas maneras, entiendo que es un tema muy crítico y sobre el que habría que buscar alguna herramienta que factibilizara esa posibilidad que usted propone. Debo aclarar que como universitarios partimos de la base de que estamos de acuerdo con que el mecanismo de concurso, si bien no es el ideal, es el más objetivo.

SEÑOR ROBATTO.- Evidentemente, la experiencia de otros países lo demuestra y, además, en el Uruguay, existen antecedentes respecto de los cargos técnicos.
SEÑORA PRESIDENTA.- Si ningún otro miembro de la Comisión desea formular otra pregunta, sólo nos resta agradecer la presencia de los representantes del Ministerio de Educación y Cultura y disculparnos por la ausencia del señor Legislador Mallo que fué quien insistió en que ustedes asistieran y no pudo concurrir.

Se levanta la sesión.

(Así se hace a la hora 10 y 33 minutos)